E/CONF.39/H/28
17 Oct.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

Point de l'ordre du jour : H.2

France

MOYENS D'ACTION POUR FAVORISER L'INDUSTRIALISATION

Par M. Alain JACOB,
Ingénieur de l'Ecole Supérieure Aéronautique,
Ingénieur à la Société d'Economie et de
Mathématique Appliquées

et Roland OLIVIER,
Administrateur à l'Institut National de la
Statistique et des Etudes Economiques,
Directeur d'Etudes à la Société d'Economie
et de Mathématique Appliquées

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

MOYENS D'ACTION POUR FAVORISER L'INDUSTRIALISATION

L'industrialisation d'un pays en voie de développement peut être grandement amélioré si l'on fixe des objectifs précis de développement industriel et si l'on met en oeuvre des moyens d'action appropriés.

La détermination des objectifs de production doit tenir le plus grand compte de la compétitivité(1) à long terme des nouvelles fabrications par rapport aux prix des produits provenant de (ou allant vers) l'extérieur. Des directions dans lesquelles doit s'orienter l'industrialisation peuvent alors être dégagées.

Mais encore faut-il pour s'engager réellement dans ces directions, mettre en oeuvre un certain nombre de moyens d'action.

Ces moyens d'action sont de types très différents. Nous indiquerons seulement ici quelques uns d'entre eux parmi les plus importants, valables dans une économie faisant appel à des investissements privés (et donc soumis au critère de la rentabilité par rapport aux produits de l'extérieur).

Il serait du plus haut intérêt avant de mettre en place différents moyens, de connaître aussi exactement que possible les MOTIVATIONS qui peuvent conduire certains investisseurs à venir s'installer dans un pays en voie de développement. Malheureusement peu d'études ont été faites dans ce domaine. Aussi doit-on se contenter bien souvent du raisonnement suivant qui fixe en fait la liste des moyens d'action à mettre en oeuvre :

a) Il faut des IDEES au départ pour savoir dans quelles branches existent des possibilités de développement : la définition d'objectifs de production permet de dresser la liste des usines à créer, donc fournit les idées.

b) Il faut ensuite que les CONDITIONS GENERALES soient favorables à l'industrialisation. De ce fait, l'industrialisation n'est envisageable que dans les secteurs où la rentabilité à long terme est acquise. Encore faut-il pour trouver des investissements privés des conditions générales garantissant une certaine sécurité à long terme et une rentabilité à court terme aux entrepreneurs éventuels.

Il faut en effet que l'entrepreneur privé ne coure pas de risque de caractère politique (sécurité), tout en retirant un profit attrayant de l'opération (rentabilité).

c) Il faut aussi trouver des chefs d'entreprises et intéresser des groupes financiers et industriels aux opérations d'industrialisation. Ceci se fera par une campagne d'INFORMATION soit auprès du grand public d'industriels et de financiers, local ou extérieur, soit par contacts plus personnels, voire démarchage direct auprès de certains groupes privilégiés.

d) Il faut enfin que des crédits soient mis à la disposition des chefs d'entreprises éventuels pour compléter les sommes qu'ils apportent en vue du financement. A cette fin, doivent être envisagées des SOURCES DE FINANCEMENT auxiliaires, soit publiques, soit semi-publiques, soit privées qui viennent apporter leur concours aux investisseurs intéressés. Les formules peuvent être variables d'un pays à l'autre, mais le principe des sources complémentaires est extrêmement important.

e) D'autres moyens d'action-dont le rôle est cependant moindre- sont souvent utilisés. Ils consistent par exemple :

- à créer un "bureau d'accueil" pour informer les industriels des possibilités d'industrialisation et faciliter leurs démarches, jouant ainsi le rôle d'intermédiaire entre industriels et Administration.

---

(1) La compétitivité devant être assortie d'une rentabilité financière dans l'hypothèse d'une entreprise privée.-

- à permettre aux industriels de trouver localement une main-d'oeuvre déjà formée sans être amené à la faire venir de l'extérieur. Une politique adaptée de formation professionnelle doit alors être envisagée.

- à orienter les industriels :
  - soit vers des techniques mieux adaptées au contexte des pays en voie de développement surpeuplés, c'est-à-dire vers des techniques utilisant davantage de main-d'oeuvre et moins de capital : pour cela, il faudra qu'aux conditions générales dont il était question ci-dessus, viennent s'adjoindre d'autres conditions visant à une orientation des techniques.
  - soit vers des régions que les Pouvoirs Publics souhaitent voir s'industrialiser en priorité : à nouveau des conditions particulières devront venir s'adjoindre aux conditions générales dans un but d'orientation des localisations.

- à aider les industriels dans leur gestion au démarrage de leur affaire, en les "assistant" avec du personnel compétent.

Nous allons ci-dessous, pour chacun de ces grands moyens d'action, préciser certaines formules qui peuvent être adoptées. Nous n'examinerons pas les études qui doivent fournir les "idées" d'industries nouvelles et nous pencherons seulement sur les conditions de sécurité et de rentabilité à long terme, les conditions de rentabilité à court terme, les problèmes d'information et de financement, enfin les méthodes d'orientation des industriels vers des techniques ou des localisations souhaitées.

1. La sécurité des capitaux et les garanties de rentabilité à long terme

Le risque le plus grand pour une entreprise étrangère venant s'installer dans un pays en voie de développement est le risque de nationalisation(1). Un autre risque moins important est celui conduisant à des modifications à long terme dans l'environnement de l'entreprise, c'est-à-dire dans les coûts de fabrication à long terme qui ne seraient plus alors compétitifs avec les prix extérieurs.
Contre ces deux risques, des mesures peuvent être prises :

a) En ce qui concerne la nationalisation, il paraîtrait assez naturel d'organiser une assurance entre investisseurs garantissant ce risque (assurance unilatérale des pays sous-développés, ou des investisseurs, ou assurance multilatérale).

Une autre façon d'opérer est de réduire le risque à la fois en volume et dans le temps.

. En volume, il est souhaitable d'envisager une participation financière locale en faisant prendre en compte une partie des investissements, soit par les Pouvoirs Publics locaux, soit -ce qui est de beaucoup préférable- par des capitalistes nationaux (les privés nationaux pouvant plus facilement faire pression sur les Pouvoirs Publics pour éliminer tout risque de nationalisation.

. En durée, on peut réduire le risque en autorisant un amortissement accéléré qui permettra aux investisseurs étrangers de "retirer leurs billes" en un laps de temps assez court.

Egalement la construction par l'Administration des bâtiments d'usine et leur location ou leur location-vente, ou même leur vente avec paiement différé à l'industriel conduit celui-ci à ne pas s'engager dans des investissements, pratiquement inamovibles.

Enfin, il paraît bon d'indiquer ici que les investisseurs (surtout les étrangers) ne mettront leur argent dans un pays donné que si la stabilité politique paraît acquise, ou du moins si le changement du groupe au pouvoir ne risque pas d'entraîner une modification dans le régime de la propriété privée.

b) En ce qui concerne les modifications possibles dans l'environnement des entreprises, il paraît souhaitable de garantir une certaine évolution de la fiscalité et des niveaux de salaires et charges sociales. Dans quelques cas, on pourra aller jusqu'à garantir celles des tarifs d'énergie, de transport etc...

(1) Deux autres risques, de destruction par guerre ou d'interdiction de sortie des bénéfices forment avec le risque de nationalisation, un sujet de préoccupation pour les investisseurs étrangers. Cf. législation des USA, de l'Allemagne et du Japon, concernant la garantie de ces risques.-

Un certain nombre de pays ont ainsi attribué une fiscalité de longue durée aux entreprises nouvelles. C'est la ganratie du maintien de la fiscalité actuelle sur une période de 15 ou 20 ans. L'entrepreneur peut alors tabler sur elle et faire des prévisions avec certitude. Il est bien certain que cette fiscalité doit être choisie favorable à l'industrialisation.

De même, le maintien dans le futur du niveau actuel des salaires est souvent nécessaire : en effet les salaires risquent de croître assez fortement dans le temps sous la pression du plein emploi, des syndicats, etc. L'augmentation des charges sociales est également à craindre pour les entrepreneurs. En pratique, pourront être fixés les niveaux futurs d'un commun accord entre les entreprises et l'Administration : l'Administration prendrait alors en charge les écarts pouvant apparaître entre les niveaux prévus et les salaires réellement pratiqués.

2. La rentabilité à court terme

Les usines que l'on construire, rentables à long terme, ne seront pas nécessairement rentables à court terme par suite même de la dimension du marché, trop faible au départ pour permettre à l'usine de travailler à pleine capacité.

Une première tâche consisterait donc à élargir aussi rapidement que possible les débouchés actuels de l'entreprise pour les rapprocher des débouchés à long terme. Comme cela n'est pas toujours aisé, on sera amené bien souvent à agir sur le prix artificiellement en amenant malgré tout une rentabilité à court terme.

En fait, il faudra accorder aux entreprises privées dans le court terme :

- d'une part, un certain volume d'aide permettant à l'entreprise de parvenir à une rentabilité considérée comme "normale",
- d'autre part, un petit supplément d'aide permettant aux entreprises d'être très rentables, ce qui par suite doit entraîner l'implantation d'un certain nombre d'industriels appâtés par ces sortes de super-profits.

Les avantages ainsi accordés aux entreprises qui se créent peuvent être très divers. Nous citerons ici seulement quelques-uns d'entre eux.

a) Elargissement aussi rapide que possible des débouchés à court terme

Rapprocher les débouchés à court terme des débouchés à long terme (correspondant à la capacité de production de la nouvelle usine) n'est pas toujours commode puisque normalement les débouchés à long terme prennent en compte une population et un revenu par tête supérieur aux actuels.

On peut agir toutefois en s'efforçant d'obtenir que la plus grande partie de la demande locale actuelle soit satisfaite dès maintenant par la production locale.

Pour cela, plusieurs voies sont possibles :

- lancer une campagne d'information et de publicité auprès des consommateurs locaux, pour qu'ils se tournent de préférence vers des produits locaux. C'est par exemple la campagne "Achetez malgache.
  Parallèlement, la création d'un label de qualité, utilisable aussi à l'exportation permettrait de garantir la qualité des produits fabriqués par les entreprises nouvelles.
- réduire par voie autoritaire les entrées de certains produits concurrents de ceux fabriqués par les entreprises nouvelles. On doit toutefois prendre garde que de telles mesures de contingentement n'entraînent une hausse abusive des prix locaux.
- attribuer en priorité les marchés publics aux entreprises nouvelles dans la mesure évidemment où ces entreprises ne produisent pas plus cher que les prix de référence.

- aider à l'exportation des produits industriels, du moins dans les pays voisins, par une opération de recherche systématique de nouveaux marchés.

b) Augmentation des prix "extérieurs"

L'augmentation des prix "extérieurs" pour des marchandises tant exportées qu'importées peut se faire par deux séries de mesures:

- des mesures monétaires, se traduisant par une augmentation du taux de change (une dévaluation de la monnaie locale par rapport aux monnaies extérieures). Cette façon d'opérer, très générale, a des incidences qui dépassent de loin le seul domaine de l'industrie.
- des mesures fiscales ou douanières de caractère tarifaire, dont le but est, soit d'augmenter les droits d'entrée, soit de diminuer les droits de sortie (à la limite même, d'envisager des droits de sortie négatifs, c'est-à-dire des subventions à l'exportation). Ces modifications des taxes et droits aux frontières ont par là un rôle très voisin de celui d'une dévaluation de la monnaie locale ; ils ont cependant l'avantage de pouvoir être sélectifs puisque les mesures préconisées peuvent varier d'un produit à l'autre.

c) Réduction des coûts de fabrication

Le problème est alors de réduire frais fixes et frais variables, ceux-ci très schématiquement, pouvant se scinder en dépenses de matières, dépenses de personnels et impôts et taxes.

Diverses mesures permettent de réduire l'un et/ou l'autre de ces postes. Ainsi l'on peut envisager les mesures suivantes:

- pour les frais fixes (essentiellement frais financiers)
  - primes d'équipement (l'Administration fournissant gratuitement une partie du capital de l'entreprise,
  - prêts financiers à bas taux d'intérêt et à durée de remboursement élevée (prêt à 3 % sur 20 ans par exemple),
  - bonification d'intérêt ramenant des taux d'intérêt de 8 % (pratiqués sur le marché) à quelque 3 ou 4 %,
  - détaxation des investissements (en particulier suppression de la taxe à l'importation pour les marchés et le matériel importé),
  - construction par l'Administration des bâtiments d'usines et vente avec paiement différé de ces bâtiments aux industriels.
- pour les dépenses de matières
  - détaxation des matières premières (en particulier suppression de la taxe à l'importation pour les matières importées),
  - bas prix de l'énergie, des transports.
- pour les dépenses de personnel
  - primes d'emploi (l'Administration fournissant une prime annuelle par personne employée),
  - réduction (ou suppression)des charges sociales,
  - prise en charge par l'Administration des dépenses de formation dans l'entreprise.
- pour les impôts et taxes
  - Suppression des impôts sur les bénéfices réalisés dans l'entreprise,
  - suppression ou réduction de certains autres impôts (taxes à la production par exemple).

Il est bien évident d'ailleurs que les trois séries de mesures a), b), et c) que nous venons de décrire peuvent être simultanément utilisées. Ainsi par exemple, on pourra pour une fabrication nouvelle donnée (par exemple une fabrication de chaussures) à la fois :
- lancer une campagne "achetez local" (élargissement du marché),
- élever les taxes à l'entrée sur les chaussures, produit fabriqué (augmentation des prix de références),
- réduire les taxes à l'entrée sur le cuir matière première (diminution des coûts de fabrication).

Il faut cependant manier ces différentes mesures avec la plus extrême prudence.

3. La recherche d'entrepreneurs : information, relations publiques et prospection individuelle

L'ensemble des mesures assurant la sécurité des capitaux, la garantie de rentabilité à long terme et la rentabilité à court terme est généralement présenté dans un Code des Investissements.

Il reste alors à trouver, dans les branches possibles dégagées par les études, des entrepreneurs locaux ou étrangers qui estimeront rentables leur implantation compte tenu de l'existence de ce code.

Pour cela, trois séries de démarches paraissent nécessaires, allant du plus général au particulier. Ces démarches seront à mener dans le pays et dans les pays déjà développés susceptibles de contenir des entrepreneurs intéressés.

a) Tout d'abord, il importe de mener une campagne d'information sur le pays et son développement économique, sur ses possibilités d'industrialisation par branche et son code des investissements.

b) une série de tournées d'information à l'étranger et de voyages d'information des étrangers dans le pays viendra compléter les informations générales.

Par ces trounées et ces voyages les étrangers connaîtront mieux le pays et ses problèmes industriels sous leur double aspect : possibilités de créer de nouvelles usines, avantages offerts.

Les Foires Industrielles (par exemple Foire de Tamatave 1963) rentrent également dans ce programme de contacts.

c) Une prospection individuelle systématique doit venir ensuite, sous forme d'un véritable démarchage porte à porte. Cette prospection s'étendra tant à l'étranger que dans le pays.

Remarque :

Ce travail d'information et de recherches des entrepreneurs est un travail des plus fondamentaux pour l'industrialisation : il ne servirait à rien d'avoir fait de bonnes études et d'avoir pris les mesures les plus favorables si les résultats n'en étaient pas diffusés, et si des entrepreneurs ne prenaient pas le risque de s'installer. Ce travail valorise et rentabilise toutes les études faites antérieurement.

4. La création de sources complémentaires de financement

Supposons que des entrepreneurs, locaux ou étrangers, soient prêts à installer une usine dans un pays donné.

Bien souvent, ces entrepreneurs ne disposeront pas de la masse de capitaux leur permettant de monter leur affaire : il faudra donc leur trouver ce qui leur manque.

Très schématiquement, le financement d'une entreprise nouvelle est le suivant :

Capital -ressources propres de l'entrepreneur
- prises de participation privée et/ou publique

Emprunts auprès d'organismes de crédit ou du public

Primes d'équipement

Il devient indispensable d'envisager la possibilité de : -prises de participation,
-emprunts
- primes d'équipement

si l'on veut aider efficacement les entrepreneurs.

a) L'émission directe d'actions dans la population n'est pas toujours commode bien que la garantie d'un dividende minimum par l'Etat puisse rendre moins incertaine l'opération. Aussi la création d'organismes de participation financière de caractère public, privé ou mixte, peut être d'un très grand secours. Ces organismes pourraient mettre tout ou partie des sommes dont ils disposent au service des entrepreneurs qui le désireraient.

b) la facilité qu'ont les entrepreneurs de lancer des emprunts, soit auprès du public, soit surtout auprès d'organismes de crédit est également d'importance. Une garantie de l'Etat est en tout cas extrêment intéressante, car elle donne confiance aux prêteurs. Il est très certain que les conditions de l'emprunt peuvent en outre être très avantageuses

en ce qui concerne les coûts de fabrication, puisque les charges financières sont d'autant moins importantes que la durée d'amortissement des prêts est plus longue et que le taux d'intérêt est plus bas : le désir de tout industriel est de bénéficier de prêts à long terme et à bas taux d'intérêt.

c) Enfin, pour permettre une industrialisation plus rapide, lorsque un besoin urgent se fait sentir (cas de certains pays en voie de développement, cas des zones en retard de certains pays développés), les Pouvoirs Publics financent parfois une partie des équipements, et ce gratuitement, sans contrepartie : ils attribuent alors une prime d'équipement. Ceci constitue un véritable don, alors qu'une prise de participation publique entraîne un titre de propriété pour l'Etat, et qu'un prêt implique un remboursement et une rémunération du capital prêté.

Les primes d'équipement peuvent parfois atteindre jusqu'à 25 ou 30 % des équipements. Elles constituent alors une source non négligeable de financement.

Remarque : Par ailleurs, rappelons que les Pouvoirs Publics - en agissant du côté coût de l'équipement - peuvent essayer de réduire le volume de ces dépenses, par exemple :
- par une diminution du prix du matériel importé (détaxation des biens d'équipement),
- par une location, une vente ou une vente différée des bâtiments (construits alors par l'Etat,
- par l'offre gratuite de terrains d'implantation,
- par la prise en charge de certaines dépenses d'infrastructure,
- etc.

Toutes ces mesures qui conduisent à réduire les crédits d'équipement nécessaires, constituent autant de sources indirectes de financement.

5. L'assistance aux entrepreneurs : l'ouverture d'un "Bureau d'accueil"

Il arrive bien souvent que même des entrepreneurs désireux de s'installer aient quelques difficultés à le faire, par suite soit de l'éloignement s'ils sont étrangers, soit deleur absence d'expérience dans ce domaine s'ils sont nationaux.

Aussi est-il d'un grand intérêt de créer une sorte de "Bureau d'accueil des industriels" qui leur fournirait des informations sur les possibilités offertes et les aiderait dans leurs démarches successives : assistance technique pour la mise en forme des projets, le choix des techniques et de la meilleure localisation, constitution des dossiers qui doivent être soumis à l'Administration pour bénéficier des avantages existants, réunion des capitaux, recherche des techniciens les plus qualifiés, recherche d'un parrainage à l'étranger, etc.

Ce bureau d'accueil comprenant à la fois des techniciens et des financiers devrait pouvoir faire face à toute demande, quelle qu'en soit la nature, et servir efficacement d'intermédiaire entre les entrepreneurs éventuels et les différents services ou organismes intervenant dans l'industrialisation. En particulier, il devrait connaître très exactement les différentes possibilités d'industries nouvelles dans le pays.

Le "Bureau d'accueil des industriels" pourrait également servir de bureau de passage pour les industriels étrangers qui trouveraient là de quoi travailler (bureau, secrétariat, téléphone, etc.).

6. L'aide publique à la formation professionnelle et à la promotion du travail

En vue d'accroître les disponibilités en personnel industriel qualifié, il est nécessaire soit de lancer en grand une opération de formation professionnelle (ou de promotion, ce qui revient au même), soit de se tourner vers l'immigration. La deuxième solution n'étant pas souhaitable, du moins à long terme, il faut à tout prix développer

la formation professionnelle locale et ce dans les directions et dans des volumes conformes au plan d'industrialisation. L'Administration peut intervenir pour cela en prenant un certain nombre de mesures dans les domaines suivants :

a) Définir par catégorie professionnelle (et même par profession) les besoins futurs, de façon à orienter la formation et à éviter tout gaspillage en harmonisant a priori formation et besoins.
b) Donner une préformation suffisante aux personnes qui vont être touchées par la formation professionnelle, de façon à les "dégrossir" avant de les former et surtout de les spécialiser.
c) Prendre en charge partiellement les différents organismes de formation professionnelle et de promotion, tant pour les dépenses d'équipement que pour celles de fonctionnement, même si ces organismes ne sont pas publics (centres inter-entreprises ou d'entreprises, voire formation sur le tas).
d) Enfin, donner aux travailleurs la possibilité de suivre effectivement les cours de formation professionnelle et depromotion, en leur fournissant certaines garanties juridiques (maintien du contrat de travail pendant toute la période de formation) ou certains avantages (octroi d'une indemnité et de prestations sociales pour les travailleurs en formation).

Les quelques mesures que nous venons d'énumérer ou des mesures de même nature doivent être prises assez rapidement par l'Administration si les Pouvoirs Publics souhaitent un développement rapide de l'effectif du personnel qualifié permettant de faire face aux besoins du plan d'industrialisation.

7. L'orientation des industries dans des directions souhaitées

Tous les moyens d'action que nous venons de passer en revue ne visent qu'à un seul but : trouver des entrepreneurs et leur donner la possibilité de s'implanter dans le pays.

D'autres moyens veulent satisfaire outre ce but général d'accélérer l'industrialisation du pays, d'autres buts secondaires. Nous ne mentionnerons ici que deux de ces buts, à savoir :- développer au maximum l'emploi,
- industrialiser en priorité certaines régions,

Pour satisfaire ces buts annexes, il faut à tout prix orienter les industriels soit vers des techniques utilisant beaucoup de main-d'oeuvre (premier but) soit vers des régions que les Pouvoirs Publics estiment devoir industrialiser en priorité (second but).

Pour Madagascar, on peut en particulier indiquer un certain nombre de mesures prises en vue de favoriser l'industrialisation:
- recherche d'idées (études diverses)
- rédaction d'un code des investissements
- création d'une commission d'agrément chargée d'examiner les dossiers des industriels nouveaux et de leur accorder des avantages
- mise sur pied d'une Société Nationale d'Investissement (mixte), chargée de participer au capital des entreprises nouvelles
- projet de création d'un office d'industrialisation, d'un bureau d'accueil des industriels avec un code d'animation de l'industrialisation et d'assistant technique.

1089 F - Oct.1962 - 1,000